



Reflexiones sobre el rol del narcotráfico en la proyección regional de los Estados Unidos

Edgardo Manero

► To cite this version:

Edgardo Manero. Reflexiones sobre el rol del narcotráfico en la proyección regional de los Estados Unidos. CEADS, Universidad Nacional de Rosario. Las drogas, entre los daños y el fracaso de la prohibición. Nuevas perspectivas en el debate despenalización-legalización, Universidad Nacional de Rosario, pp.155-180, 2003. halshs-00199701

HAL Id: halshs-00199701

<https://shs.hal.science/halshs-00199701>

Submitted on 19 Dec 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LAS DROGAS: ENTRE EL FRACASO Y LOS DAÑOS DE LA
PROHIBICIÓN**

NUEVAS PERSPECTIVAS EN EL DEBATE

DESPENALIZACIÓN / LEGALIZACIÓN

*Antonio Escohotado, Elias Neuman, Silvia Inchaurrega , Martín Vázquez Acuña,
Daniel Erbetta, Horacio Cattani, Gustavo Hurtado, Adriana Rossi, Edgardo
Manero, Mauricio Avendaño*

Compilado por Silvia Inchaurrega

Prólogo de Raúl Eugenio Zaffaroni

**CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN
DROGADEPENDENCIAS Y SIDA CEADS UNIVERSIDAD NACIONAL
DE ROSARIO**

Universidad Nacional de Rosario

2003

REFLEXIONES SOBRE EL ROL DEL NARCOTRAFICO EN LA PROYECCIÓN REGIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS ¹

Edgardo MANERO
(EHES-Paris XII)

El aumento de los lazos, oficiales o privados, entre los Estados Unidos y América Latina² característico de los últimos años se acompaña de la necesidad de redefinir el sistema de seguridad en plaza desde 1945. Los Estados Unidos intentan imponer un nuevo esquema militar-securitario³ que introduciría modificaciones importantes en el sistema de seguridad continental establecido por el TIAR en 1947. Los Estados Unidos sostienen un paradigma global, la noción de seguridad cooperativa que indica que la cooperación y no la confrontación dominaría de ahora en más las relaciones de seguridad entre los estados.⁴ La forma como administran la crisis colombiana o sus iniciativas en la Asamblea anual de la OEA en Guatemala en junio de 1999⁵ son referencias paradigmáticas para comprender las líneas directrices de la política de ese país hacia la región a largo plazo.

Durante la guerra fría la amenaza comunista era el determinante estratégico del sistema de alianzas regionales desarrollado por los Estados Unidos. El sistema interamericano de defensa tenía tres ejes: Inter-American Defence Board (IADB) (1942), el tratado interamericano de asistencia recíproca (TIAR) (1947) y la Organización de Estados Americanos (OEA) (1948). La coordinación de las políticas de seguridad bajo liderazgo americano no es una novedad. La integración de los ejércitos nacionales en América Latina bajo el comando unificado de los Estados Unidos fue una constante durante la guerra fría e inserta en la macro estrategia americana. La IADB, los cursos de formación al Interamerican Defense College (IADC) en Washington o las conferencias bianuales de los ejércitos americanos (CAA) han establecido una tradición de diálogo y de colaboración entre los militares americanos y estadounidenses.

¹ El presente artículo es una reformulación del trabajo presentado en el Seminario de Sociología de la Defensa y Estudios Estratégicos de Alain Joxe en la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de París durante 2001.

² Según A. Valladao desde hace más de un siglo las relaciones no han sido tan numerosas ni se han desarrollado a una velocidad tan vertiginosa. *Le retour du Panamericanisme*. Crest, La Documentation Française, París, 1995, p 7.

³ Es necesario tomar en consideración las posiciones de las diferentes agencias norteamericanas encargadas de poner en práctica las políticas para América Latina. El caso colombiano es un buen ejemplo de esto.

⁴ JANNÉ NOLAN, *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21 st Century*, The Brookings Institution, Washington, 1994.

⁵ En dicha Asamblea, los Estados Unidos presentaron una resolución para defender la democracia en el continente. El proyecto preveía la posibilidad de intervención política en el caso de que la democracia estuviera en peligro. La resolución, que no fue aprobada, fue rechazada categóricamente por México, Brasil y Colombia. La misma asamblea había adoptado la creación del Comité Anti-terrorista de la OEA. Este comité, impulsado por el entonces ministro del interior de la Argentina a partir de la demanda tácita de los Estados Unidos, autoriza a los Estados miembros a solicitar cooperación extranjera en la lucha contra el terrorismo. La oposición más radical fue expresada por Brasil y Colombia.

Rápidamente la cuestión de la modificación del sistema de seguridad se planteó. La segunda reunión de la OEA en Santiago de Chile en junio de 1991 se interesó en la cuestión de la cooperación de la seguridad hemisférica con declaraciones sobre la defensa de la democracia, los mecanismos de seguridad colectiva los controles de armamento y la limitación de las armas de destrucción masiva. En la XIX conferencia de los ejércitos americanos en Washington en noviembre de 1991 según su secretario ejecutivo los desafíos de los ejércitos latinoamericanos eran la violencia política, el tráfico de droga y las condiciones económicas y sociales de la región. En ese documento las misiones clásicas de los ejércitos son accesoriamente mencionadas.⁶ La macro estrategia de los Estados Unidos para América Latina se estructura sobre su concepción de la democratización de la profesionalización y de la modernización de los ejércitos del subcontinente.

Para la administración Clinton el objetivo “de un hemisferio democrático y seguro” pasa por el refuerzo de la cooperación regional al seno de la OEA. La política de cooperación en el dominio de la defensa implica adherir lo más estrictamente posible al nuevo código de comportamiento internacional y de considerar la colaboración multilateral como parte del interés nacional.⁷ La cuestión de la seguridad giró sobre los grandes temas que monopolizan la estrategia norteamericana: el terrorismo, la no proliferación de armas de destrucción masiva, la lucha antidroga y en una menor medida la protección del medio ambiente. En la región la institución de la defensa de la democracia y los derechos del hombre como referencia estratégica modifica las relaciones establecidas desde la Segunda Guerra Mundial entre las fuerzas armadas americanas y los ejércitos latinoamericanos. La defensa de la democracia es uno de los ejes de la estrategia de los Estados Unidos para América Latina.⁸ En esta representación la penetración de intereses criminales en la trama económica, social y política pone en peligro la institucionalidad y la gobernabilidad.

Las medidas de confianza mutua en el marco de la OEA ilustran las medidas de seguridad de Estados Unidos para la región. Ellas se componen de negociaciones multilaterales buscando reducir la proliferación de armamento convencionales, asegurar la adhesión a los protocolos sobre la producción y el despliegue de armas de destrucción masiva, promover los intercambios militares, los programas de inspecciones internacionales, los ejercicios y las maniobras conjuntas y el desarrollo de una educación militar común. Desde hace largo tiempo el armamento es un objetivo de la seguridad americana, como la limitación de la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas o la prohibición o impedimento de transferir tecnologías avanzadas a naciones hostiles (*rogue state*).⁹ La interdicción general y verificable de una categoría entera de armas de destrucción masiva en América latina fue una prioridad. El control de la transferencia de armas y de tecnologías de utilización militar limita las capacidades operacionales de los ejércitos latinoamericanos.

La desconfianza americana hacia todo proyecto de modernización de los equipamientos, calificado “de proliferación convencional”,¹⁰ no les impide a los Estados Unidos de relanzar las ventas de armas en la región. Para Washington, a lo largo de los años 80 y principio de los 90 el problema estaba circunscrito a la Argentina, al Brasil y en una menor medida a

⁶ BELTRÁN V., “Buscando nuevos roles para los ejércitos de América Latina”, *SER en el 2000*, N° 4, septiembre 1993, p. 42.

⁷ TULCHIN J., “Redefining National Security In the Western Hemisphere: The Role of Multilateralism, Peace and Security in the Americas”, *Bulletin du Woodrow Wilson Center* (Washington), Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (Santiago), FLACSO, septiembre de 1994.

⁸ VALLADAO A., *Le retour du Panamericanisme*, op cit.

⁹ JOXÉ A. *L'Amérique Mercenaire*, Petit Bibliothèque Payot, Paris, 1995, p 136-137.

¹⁰ VALLADAO A., *Le retour du Panamericanisme*, op cit, p 87 y ss.

Chile, esos tres países habían en efecto rechazado aplicar el tratado de Tlatelolco. La administración Clinton había hecho de la no proliferación de armas de destrucción masiva uno de sus objetivos centrales.¹¹

Los Estados Unidos imponen su hegemonía por la fuerza o por la presión, por la persuasión o por la admiración, es decir por la coerción o el consenso. Según la terminología de J. Nye, ellos articulan variables de poder duro con variables de poder blando.¹² El recurso de la fuerza es un instrumento de defensa de interés nacional que los Estados Unidos siempre ha utilizado.¹³ En la post guerra fría los Estados Unidos deberían tener menos motivaciones para intervenir debido al debilitamiento de los actores antisistemas como la guerrilla, y la ausencia de problemáticas afectando sus intereses estratégicos, sin embargo ellos tienen una mayor libertad de intervención en razón de la ausencia de un bloque de oposición que canalice el rechazo de las intervenciones.¹⁴

La macro estrategia americana para América Latina implica una recuperación de un “savoir faire” colonial clásico. El retorno del panamericanismo y de la ingerencia de los Estados Unidos en América latina yuxtapone reglas arcaicas de la conquista, como la necesidad de una ocupación territorial con el uso atemporal del juego diplomático de la dominación, es decir la tentativa de enfrentar los unos con los otros.¹⁵

Las dificultades en la aplicación del *enlargement*, en particular las del programa económico de integración, han reforzado la influencia del Pentágono y de agencias como la CIA y la DEA. Como durante la guerra fría, la multiplicación de emisarios militares,¹⁶ los contactos permanentes entre las fuerzas armadas, las maniobras conjuntas, el entrenamiento de los militares locales, la instalación de bases militares o la venta de material militar evidencian la importancia de la «alta política» en la relación de los Estados Unidos con el sub-continente. De esta forma, en latinoamérica, la geo-economía propia al «desorden global» parece acompañarse de una concepción más tradicional de la geopolítica.

El “neo-monroismo” actual parece valorar el territorio y la presencia física de una forma absolutamente contradictoria con la confianza “positivista” emergente de la guerra del golfo y expresada triunfalmente en la “*Revolution in Military Affairs*” *Militaires*”. América Latina parece gozar, a nivel estratégico, de una cierta especificidad.

La guerra a las drogas en la macro estrategia americana

La guerra a la droga en América Latina constituye la nueva doctrina de seguridad americana para la región.¹⁷ La lucha contra el narcotráfico reemplazó al enemigo comunista en el marco de la política americana hacia América Latina.¹⁸

¹¹ VALLADAO A., *Le retour du Panaméricanisme*, op cit.

¹² NYE J., *Bound to lead*, Basic Books, New York, 1991.

¹³ Los años 30, con la abdicación unilateral de la utilización compulsiva de la fuerza para cobrar una deuda constituye una excepción.

¹⁴ Es necesario considerar la legitimación dada por los organismos internacionales, especialmente, el “deber de injerencia”.

¹⁵ Hacemos referencia al proverbio romano «*Divide et impera*».

¹⁶ Actualmente en Colombia hay tantos consejeros militares norteamericanos como en el Salvador a principio de los años '80. Enrique Vigil, «Le grand retour de Washington», L'Atlas 2000 des Conflits, Manière de voir N° 49, Le Monde diplomatique, enero/febrero 2000.

¹⁷ La política americana está basada sobre la idea que reducir la oferta reduce el uso.

¹⁸ La portada de la revista «Norte-Sur» de la Universidad de Miami relaciona el debilitamiento del militarismo con la lucha contra el narcotráfico. Norte-Sur, Vol 1, N° 2 agosto/septiembre 1991.

La institución de la droga como una cuestión de seguridad nacional data de la década del 80. Ella generó un Enemigo posible de representar hasta fenotípicamente. Las representaciones producidas en el período Reagan posibilitaron la ingerencia de las fuerzas armadas en el debate estratégico generando las condiciones para que un problema esencialmente policial como el narcotráfico pueda ser considerado bajo una lógica militar.

A partir de la mitad de los años 80, la militarización como proceso se manifiesta a nivel táctico, operacional y logístico. Si desde 1988 los Estados Unidos concentran su ayuda antidroga sobre los ejércitos de México, de Panamá y de Colombia, la invasión de Panamá será la primera intervención en América Latina legitimada por la lucha antidroga. Considerado como una amenaza central a la seguridad nacional americana, el tráfico de drogas ha servido, desde la operación «Justa Causa»,¹⁹ para justificar formas diversas del intervencionismo americano.²⁰

Aunque el discurso y la terminología reganiana haya sido abandonada oficialmente por la administración Clinton la continuidad de las operaciones propiamente militares y el componente militar en la estrategia de contención demostraron la dimensión de la “guerra” en la nueva configuración estratégica americana. Bajo la cobertura de la lucha contra el tráfico de drogas, los Estados Unidos han considerablemente aumentado su asistencia militar a diversos países latinoamericanos.²¹ El financiamiento, el entrenamiento y el aprovisionamiento de material militar y la constitución de divisiones antidrogas son completadas por la asistencia a la creación y al reforzamiento de instituciones judiciales y sociales fuertemente represivas. El ataque militar sobre la zona de producción para eliminar la oferta esta siempre en potencia.

Si la primera parte de la década del 90 se caracteriza por los avances y retrocesos de los Estados Unidos en su política de incorporar las fuerzas armadas latinoamericanas en su estrategia; las sucesivas crisis económicas de la región colaboraron en la paulatina subordinación de los ejércitos de la región. El deterioro económico está estrechamente relacionado con la aceptación de la representación que el narcotráfico constituye no solamente una amenaza para la estabilidad de la región y el sistema democrático sino que afecta la existencia misma de las sociedades y de los Estados.

El proyecto americano de una fuerza multilateral antidroga compuesta por militares latinoamericanos bajo el liderazgo de los Estados Unidos ha asumido formas y denominaciones diferentes.²² Sin embargo, los Estados Unidos no han podido dar un cuadro institucional a una fuerza de estas características fracasando en los ensayos de instalación de un centro antidroga en Centroamérica (Honduras) y en los Andes (Ecuador).

Ejércitos estructurados sobre la referencia nacionalista y el principio de no intervención y la proposición de “operaciones multilaterales” que acompaña la lucha contra el tráfico de drogas provoca la desconfianza de los militares que rechazan la presencia sobre el territorio nacional de efectivos militares extranjeros, el desarrollo de tareas de información o la posible intervención multilateral. Para los militares latinoamericanos la lucha contra la droga es un asunto de policía, de seguridad interior de una jerarquía inferior a la militar. Pensada como hipótesis de conflicto ella representa un peligro para la integridad de la institución que

¹⁹ Desarrollada por la administración Bush en Panamá en diciembre de 1989.

²⁰ La operación «Blast Furnace», desarrollada en Bolivia entre julio y noviembre de 1986, constituye un antecedente en marco del orden bipolar.

²¹ Los casos mexicano y colombiano son particularmente interesantes para contrastar como la asistencia militar destinada a la lucha contra el narcotráfico es desviada hacia el combate anti-insurreccional.

²² En el marco de la alianza con los Estados Unidos la Argentina de Menem dió un fuerte sostén diplomático a esta estrategia.

involucrándose se expone al poder corruptor de los “narcos”. Ahora bien como lo sostiene R. Diamint la centralidad de esta lucha para la administración americana la ha convertido en una fuente de recursos y contactos que modifica la tendencia a la reducción de los presupuestos de defensa. Con esta argumentación, los ejércitos justifican sus gastos y sus funciones. Esta tendencia se observa claramente en Colombia y Bolivia e igualmente a partir de 1996 en Argentina y Brasil.²³ La internacionalización de la cuestión del tráfico, la aparición de las transferencias financieras ligadas a las drogas y el terrorismo reforzaron el rol policial de los ejércitos.²⁴

Los militares argentinos demuestran un desprecio absoluto por lo que ellos consideran (operaciones de policía), misiones específicas antinarcóticas, prohibición en las fronteras, búsqueda de cargamento de drogas, formación de unidades locales antinarcóticas en la policía y en las fuerzas de seguridad, erradicación de cultivos. Existe consenso sobre el hecho de que la participación de la armada en la lucha contra la droga debe limitarse al sostén logístico, coincidiendo con el gobierno sobre la realización de tareas de inteligencia al exterior.²⁵ El combate contra el narcotráfico está vedado a los militares -salvo en tareas de apoyo logístico- y es patrimonio exclusivo de las fuerzas policiales y de seguridad.

Los Estados Unidos procuran confirmar su hegemonía en el continente sostenidos en el poder militar. La militarización de la guerra contra la droga pareciera tener una relación mecánica con la realidad convulsionada de la América Latina actual. Los casos Colombiano y Mexicano, los numerosos signos de contestación del neoliberalismo, los síntomas de descomposición política y social del Ecuador, de Bolivia y Paraguay, la desconfianza hacia Venezuela,^{26 27} el incremento de la presencia en la región de organizaciones mafiosas y terroristas relanzaron la importancia estratégica del sub-continente.²⁸ La militarización de la lucha contra la droga permite establecer un mecanismo de dominación sobre América Latina. El dispositivo estratégico americano no puede ser separado del control sobre poblaciones con una fuerte tradición de insurrección en procesos de explosión social ni del control al acceso a territorios considerados de alto valor estratégico como la Amazonia. Por otra parte la hegemonía militar es una herramienta importante para dirimir el conflicto posible entre el Alca y los bloques como el Mercosur y la Comunidad Andina.

El despliegue físico, el establecimiento de “bases” en todo el continente es un elemento central de la nueva estrategia americana. Legitimada en la lucha contra la droga, la instalación territorial como proyecto perseguiría esencialmente el control militar del hemisferio, control que los Estados Unidos rediseñan seguido de su retiro de Panamá, antigua sede del Comando Sur. Frente a la imposibilidad de tener una gran base militar de reemplazo, la estrategia americana considera bases más pequeñas pero dispersas en toda América Latina. Esta estrategia se estructura a partir de instalaciones de vanguardia o Centros operacionales.

²³ DIAMINT R. « Las relaciones civico-militares en las nuevas democracias de América Latina », *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias en América Latina*, GEL-Universidad T. Di Tella, Bs As, 1999, p 17.

²⁴ DIAMINT R. « Las relaciones civico-militares en las nuevas democracias de América Latina », op. cit, p 17.

²⁵ Declaraciones del jefe de la tercera Región de Gendarmería, Clarín, 6/1/1997.

²⁶ Independientemente del discurso nacionalista, de su crítica al modelo liberal y de su posición frente a Cuba, la negociación de H. Chávez con las FARC y su rechazo a la utilización del espacio aéreo venezolano por aviones de reconocimiento americanos afectan la estrategia americana en la región.

²⁷ En su visita a la Argentina B. McCaffrey hizo referencia a posibles lazos del presidente H. Chávez con el narcotráfico. La Nación 28/8/1999. Posteriormente esta información fue desmentida por la Embajada americana en Buenos Aires.

²⁸ El incremento de la pobreza no puede separarse de la generalización de los escenarios violentos. En 1997 el número de pobres alcanzaba el 35% de la población de América latina. «Panorama social de la América latina 1998», Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile, Chile, mayo de 1999.

Implementados a partir de 1999 estos emplazamientos han reemplazado la idea de un Centro anti-drogas.

Después de su retirada de la base aérea Howard,²⁹ los Estados Unidos reforzaron su base de operaciones en la Florida a Ford Buchanan y Roosevelt Roads (Puerto Rico) y la base naval Guantánamo en Cuba.³⁰ Ellos obtuvieron la autorización para instalar bases de información y de despliegue rápido apropiadas para asegurar sus programas de vigilancia y sobrevuelo en las posesiones holandesas de Curaçao y Aruba y de Manta en Ecuador reactivando la base aérea de Soto Cano³¹ (Honduras) y Palmapampa (Ayacucho, Perú). Procurando extender su poder aéreo en Colombia,³² demandaron al gobierno colombiano la posibilidad de utilizar la base de Barranquilla y la Isla de San Andrés³³ y programaron dos nuevas bases: Pedro Juan Caballero (Paraguay) y Comalapa (El Salvador).

Estos acuerdos permiten a los Estados Unidos utilizar estas naciones en su estrategia nacional comprometiéndolas a recibir elementos de la proyección de fuerzas. Por los acuerdos firmados los gobiernos ceden a los Estados Unidos la utilización de las bases aéreas y marítimas por diez años con posibilidad de renovación. Los acuerdos prevén un acceso sin límite de personal y equipamiento de las fuerzas armadas así como la posibilidad de extender o construir nuevas instalaciones. Las instalaciones son puestas a disposición sin costo y los Estados Unidos gozan de derecho a la discrecionalidad para ingresar a los centros todo tipo y cantidad de armamento, de aviones, equipo y personal.³⁴

El objetivo es el rastillaje, la detección y el control de las actividades ligadas al tráfico de drogas. Según los americanos la modalidad de intervención es avisar a las autoridades locales que realizan las operaciones correspondientes. Ahora bien los acuerdos no hacen mención a la interdicción de interceptar y realizar detenciones por parte de los americanos.

El control del espacio aéreo ha sido el primer eje de la política americana en la lucha contra el narcotráfico. Desde la primera mitad de la década del 90 el Centro Conjunto de Operaciones Aéreas, integrante del Comando Sur, realiza tareas específicas del control del tráfico de drogas. Los Estados Unidos promueven bajo el control de los militares americanos, la instalación de radares en la región andina destinados a detectar los vuelos en los pasillos aéreos transportando coca, pasta de coca o armas. El cambio de rutas obligó a expandir la cobertura hacia América Central y el Caribe.³⁵ Como resultado del control de los cielos, la utilización de vías terrestres y acuáticas como vías alternativas, obliga a los Estados Unidos a la adaptación de centros para la realización de operaciones terrestres y marítimas.

Este aspecto de la estrategia regional de seguridad estructurado sobre una presencia militar en América Latina carga en él con un conflicto en potencia. La presencia permanente puede reforzar el aumento de la movilización de sectores de izquierda y nacionalistas.

²⁹ En 1997 el presidente de Panamá E. Pérez Balladares había aceptado la creación de un organismo interamericano militarizado destinado a combatir el narcotráfico compuesto en su mayoría por personal norteamericanos. La proposición transformaba la base Howard en un centro de control del tráfico de drogas, posibilitando a los Estados Unidos de quedarse más allá de la fecha de partida (31/12/1999). Posteriormente, el «centro anti-drogas» propuesto por los Estados Unidos será rechazado por el presidente Moscoso.

³⁰ La distancia dificulta a nivel operacional las tareas de seguridad en el hemisferio sur.

³¹ Esta base había sido creada en 1983 para sostener la política americana en la región, en particular la contra «nica». Reducida en sus funciones fue reactivada en 1996.

³² Actualmente, los Estados Unidos operan a partir de las bases aéreas de Palanquero, Apiay y Tres Esquinas.

³³ Clarín, 13/8/1999.

³⁴ Esta previsto un límite para la presencia del personal americano variable para cada centro.

³⁵ Los Estados Unidos firmaron acuerdos bilaterales para penetrar el espacio aéreo de los países de la región a la excepción de Venezuela que les rechazó tal derecho.

El Plan Colombia o el resultado natural de la estrategia americana

Las representaciones estratégicas formuladas a fines del siglo XX parecen instalarse independientemente de los recambios gubernamentales. La crisis colombiana sincretiza la totalidad de los elementos centrales al debate estratégico regional: las nuevas amenazas, la relación entre los Estados Unidos y los países de la región, la soberanía nacional, el proceso de integración, la privatización de la seguridad, el deber de ingerencia.

La formulación de la estrategia americana para la región es anterior al Plan Colombia. El Plan es la parte más evidente de un diseño estratégico a largo plazo. Es parte no solamente de la lucha contra la droga, sino de una estrategia de control regional fuertemente enraizada en la tradición geopolítica americana.

En materia geopolítica el Caribe es una zona de interés mayor para los Estados Unidos. Históricamente, la región estuvo inscrita en una representación de tipo “mahamista”. Actualmente las migraciones, el tráfico de drogas y la presión de las comunidades instaladas en los Estados Unidos hacen que el Caribe sea prioritario por cuestiones de política doméstica.³⁶

La situación en Colombia es percibida como una amenaza para la seguridad nacional americana. Para Clinton, la crisis en ese país es un affaire de seguridad nacional.³⁷ El proceso de paz en Colombia³⁸ ha provocado permanentemente en los Estados Unidos inquietudes, rechazos y reticencias. Bien que el delegado de W. Clinton para América Latina Kenneth McKay³⁹ y el jefe de la ONDCP, B. McCaffrey, declararon que una intervención militar sería una « locura »⁴⁰ los hechos demuestran la preferencia de los americanos por una salida militar. En cuanto a esto, se pueden referenciar las declaraciones de E. Luttwak según las cuales los Estados Unidos aumentarían su sostén logístico⁴¹ y las de W. Perry indicando que darían más armas a los militares colombianos para combatir la «narco-guerrilla».⁴² La renuncia a la idea de intervención multilateral no implica el abandono de una estrategia ofensiva. La intensificación de la ayuda militar al gobierno de Pastrana constituye una forma de intervención fría o de baja intensidad.

El aumento de la participación de los Estados Unidos en el entrenamiento de los batallones anti narco es ejemplar.⁴³ El viaje a Colombia en agosto de 2000 de Clinton y la ayuda económica de un monto de 1.3 millares de dólares acordada durante el año 2000 sobre un total de 7.5 millares sobre 5 años⁴⁴ relanzaron el miedo de que la intervención directa de los Estados Unidos conduzca a una desestabilización de la región. Los tres cuartos del primer pago estuvieron destinados a las fuerzas armadas, y no al desarrollo de cultivos alternativos en las zonas de producción de coca. Las “*counterdrug operations*” de las agencias americanas reposan sobre la ayuda a la planificación y el entrenamiento militar, la transferencia de equipos, las asistencias a las fuerzas armadas, la ayuda a la vigilancia, la búsqueda de informaciones y a la destrucción de los sitios de producción. Ahora bien, los resultados de las

³⁶ TULCHIN J. “Oportunidades para América Latina” “Un nuevo régimen de seguridad hemisférica”, Seminario “Hacia las Fuerzas Armadas del año 2000” en *Ser en el 2000*, N° 7 marzo 1995, p 29.

³⁷ *Clarín*, 22/7/1999.

³⁸ Hacemos referencia a las negociaciones de paz establecidas a partir del 7/1/1999 entre el gobierno colombiano y la guerrilla.

³⁹ *Clarín*, 29/8/1999.

⁴⁰ *La Nación*, 28/8/1999.

⁴¹ *Clarín*, 26/7/1999.

⁴² E. Luttwak indica igualmente que los militares colombianos estarían mal preparados para combatir la guerrilla.

⁴³ *Clarín*, 12/8/2000.

⁴⁴ Colombia es el tercer país destinatario de la ayuda norteamericana después de Israel y Egipto.

operaciones de erradicación y de fumigación de los cultivos así como los controles y los patrullajes han sido pobres. Tienen un efecto iatrogénico empujando a la expansión de la frontera cultivable, al abandono de la región y a la búsqueda de nuevas tierras de cultivo y de rutas de comercialización. Este hecho expandió las zonas de producción y transporte modificando parcialmente la división del trabajo tradicional. Toda esta nueva escena genera elementos altamente desestabilizantes para la región. Por otra parte, la política de intervención militarizada de los Estados Unidos aparece en oposición a los criterios de reconversión de la narco-agricultura a la agricultura moderna que anima la concepción europea de la ayuda en Colombia.⁴⁵

Clinton demandó el sostén a este programa asegurando que Colombia no sería un nuevo Vietnam. Brasil, Perú y Venezuela expresaron que el componente militar del plan Colombia terminaría por afectar todo el Amazonas: expulsión hacia sus fronteras de los narcos y guerrilleros acorralados, reinstalación de productores de coca, contaminación de la cuenca amazónica por la utilización de defoliante.⁴⁶ El temor es general : que el conflicto se expanda hacia otros países de la región. Los presidentes sudamericanos tomaron su distancia *vis-à-vis* de la política americana para la región y en particular del llamado de Washington para sostener sin restricciones el Plan Colombia de lucha contra los narcos. Los presidentes han claramente rechazado toda asistencia militar. La cuestión colombiana tuvo un rol central en la reunión de presidentes sudamericanos del septiembre de 2000. La crítica mas dura al Plan fue sostenida por H. Chavez.⁴⁷

Es necesario considerar que la intervención multilateral como respuesta carga con la posibilidad de la escalada militar, con la intromisión directa de los países de la región en los asuntos internos de un Estado y con la participación de fuerzas militares latinoamericanas en tareas no claramente delimitadas.

Los Estados Unidos buscan una participación mas activa de América latina en su estrategia regional. En este marco, el sostén a su política en Colombia es fundamental. Durante las visitas oficiales efectuadas en Argentina entre octubre de 1988 y el fin del año 1999, el jefe de inteligencia del ejército de los Estados Unidos, C. Kennedy⁴⁸, el director de la Oficina Nacional de la Política de Control de Drogas, B. McCaffrey y el delegado del presidente Clinton para la región, K. MacKay han indicado la necesidad de considerar la lucha contra el tráfico de drogas y el «narco-terrorismo» como un problema regional que necesita una estrategia concertada entre los diferentes países. Todos subrayaron la importancia que debía tener la Argentina en esa estrategia, importancia profundizada por la posición del Brasil de defensa incondicional del principio de no intervención.⁴⁹

Si Perú, Venezuela y Brasil han rechazado toda intervención militar, la Argentina ha tenido, por su parte una actitud dubitativa frente a las demandas de los Estados Unidos.⁵⁰ C. Menem siempre reiteró su posición, a saber, que si el presidente Pastrana solicitaba el sostén

⁴⁵ Ver JOXE A. "Grande Colombie: guerre antidroge et processus de paix", Le débat stratégique euro-américain 1999-2000, *Cahier d'Etudes Stratégiques* N° 29, Groupe de Sociologie de la Défense, EHESS, Paris, 2000.

⁴⁶ *Clarín*, 1/9/2000.

⁴⁷ *Clarín*, 1/9/2000.

⁴⁸ *Clarín*, 12/10/1998.

⁴⁹ La posición de la administración Menem frente a la guerrilla colombiana se diferenciaba radicalmente de la posición de Brasil. Mientras que este ultimo la reconoce como fuerza beligerante y evaluó la propuesta de las FARC para actuar como medidor en el conflicto, Argentina la define, conforme a la óptica americana, como una «narco-guerrilla».

⁵⁰ *Clarín*, 29/7/1999.

de la Argentina, lo obtendría.⁵¹ En el hipotético escenario de una intervención militar multilateral, el rol de la Argentina sería central como consecuencia del alineamiento total de C. Menem con la estrategia americana.

C. Menem sostuvo que la crisis en Colombia debía resolverse militarmente y que el presidente Pastrana debía retirar de la zona desmilitarizada a la guerrilla. Igualmente, señaló que los Estados Unidos no deberían asumir unilateralmente una intervención militar.⁵² Comparó la zona desmilitarizada en Colombia con la intención de declarar a Tucumán zona liberada, reivindicando la decisión de Isabel Martínez de combatir la guerrilla por medios militares. En la comparación de la situación en Colombia con la Argentina de los años '70, el presidente C. Menem evidencia la persistencia de un sistema de representaciones profundamente enraizado en la Doctrina de la Seguridad Nacional. Erróneamente Menem hizo referencia a que la «subversión» ocupaba el 30% del territorio colombiano.⁵³ Posteriormente, su ministro de Defensa, J. Domínguez, señaló que la Argentina intervendría solamente en un conflicto regional como garante de paz y bajo demanda.⁵⁴ La posibilidad de que la Argentina pudiera enviar tropas a Colombia provocó una viva reacción en Brasil que obligó a C. Menem a dirigirse a ese país para encontrar a su homólogo, F. Cardoso.⁵⁵ De la Rúa, a diferencia de Menem acompañó estrechamente la posición de Brasil reivindicando una política de no intervención.⁵⁶ Sin embargo la marcas dejadas por el menemismo parecen señalar el camino.

La argentina en el dispositivo estratégico americano

La Argentina no es un país de cultivo y producción de droga. Ella no figura junto a los 26 principales países de producción y tránsito de droga según la «determinación presidencial del gobierno de los Estados Unidos» firmada por W. Clinton el 29/2/2000.⁵⁷ Sin embargo, el aumento del consumo y del tráfico de droga, el hecho de que la Argentina es un importante productor de los productos químicos utilizados para extraer el alcaloide de las plantas, el incremento de la entrada sobre territorio argentino de la «pasta base» destinada a la producción de la cocaína, las conexiones con Europa, la existencia de triples fronteras y la importancia del lavado de dinero otorgan un nuevo rol a la Argentina en la problemática de la droga.

La vigilancia ejercida sobre Colombia, el compromiso de un control más estricto de Bolivia y el Perú, la voluntad de evitar que el Paraguay⁵⁸ devenga un espacio de reemplazo de Colombia hacen que el norte de la Argentina constituya una de las prioridades en el esquema de seguridad americano. Desde el fin de los años 90, los americanos sostienen que la perspectiva de una radicalización del conflicto en Colombia puede obligar a transferir una parte de los «affaires» ligados a la droga a otras regiones de la América Latina. Para el entonces jefe del Comando Sur, C. Wilhelm, el aumento de los combates en Colombia obligaría a los narcotraficantes a la utilización de rutas alternativas por la Argentina.⁵⁹ De

⁵¹ Clarín, 30/7/1999.

⁵² Clarín, 26/7/1999.

⁵³ El Ciudadano, 25/7/1999.

⁵⁴ Clarín, 29/7/1999.

⁵⁵ La decisión argentina de participar en la Guerra del Golfo había provocado una reacción de malestar en el Brasil.

⁵⁶ Clarín, 1/9/2000.

⁵⁷ La Nación, 11/4/2000.

⁵⁸ Durante su gira latinoamericana de 1999, B. McCaffrey demandó que el Mercosur ejerza una presión mayor sobre el Paraguay, país considerado muy tolerante con el tráfico de drogas.

⁵⁹ Clarín, 29/3/2000.

forma paralela, el coordinador de contra-terrorismo del departamento de Estado americano, Michael Sheehan, habría transmitido a la Argentina la preocupación americana por el posible desarrollo del terrorismo y del narcotráfico en la «triple frontera».⁶⁰⁻⁶¹

Hacia el fin del gobierno de C. Menem, la posibilidad de concesión a los Estados Unidos de instalaciones posibles de utilizar con fines militares aparece como un caso ilustrativo de la estrategia de despliegue territorial de los Estados Unidos y de su influencia en las relaciones bilaterales argentino-brasileras.⁶² Según la prensa argentina, los Estados Unidos consultaron al gobierno argentino en cuanto a la posibilidad de instalar una «delegación militar» teniendo como objetivo la lucha contra la «narco-guerrilla» en Colombia. El proyecto considerado tenía como implementación posible dos provincias del norte de la Argentina : Salta y Misiones. Oficialmente, esta negociación fue desmentida categóricamente por el Ministerio de Defensa y el de Relaciones Internacionales.⁶³ El secretario de seguridad del gobierno de C. Menem, M. A. Toma, negó la existencia de una demanda americana relativa a la instalación de una base. Sin embargo, confirmó simultáneamente la existencia de una operación conjunta argentino-americana.⁶⁴ Por su parte B. McCaffrey, negó también la existencia de tal demanda, argumentando que la hipotética base estaría demasiado lejos del escenario de conflicto (Colombia). Sin embargo, reconoció que los Estados Unidos buscaban soluciones para remplazar las bases Howard y Clayton.⁶⁵

El 27/8/1999 Menem tuvo una entrevista con B. McCaffrey, que realizaba una gira en América del Sur en el marco de la crisis colombiana. En ese marco el presidente argentino habló de la posible instalación de la delegación militar americana. Según la prensa argentina, B. McCaffrey, hizo referencia a la instalación de una «delegación militar permanente» y no a una base militar.⁶⁶ El término «delegación» constituye un eufemismo utilizado para permitir a los Estados Unidos mediante instituciones como la DEA ampliar su participación en operaciones diversas sobre territorios como el argentino, donde toda presencia militar extranjera es prohibida por ley.

Conviene subrayar la liviandad del vocabulario empleado. En efecto, se hablaba de «base militar». La instalación de una base demanda el establecimiento de un tratado entre los dos países, implicando una intervención parlamentaria, un procedimiento largo y complicado, difícil al fin de un mandato presidencial. No se trata propiamente de una base militar, sino de la posible extensión de los principios de extra-territorialidad y de inmunidad diplomática que gozan las instalaciones oficiales de los Estados Unidos en Argentina a zonas apropiadas para desarrollar actividades de inteligencia. El hecho de que la información otorga erróneamente carácter militar a la principal institución involucrada, la DEA, ha indudablemente colaborado en la confusión semántica, la DEA no es una institución militar.

⁶⁰ La «triple frontera» ha estado tradicionalmente caracterizada por una economía clandestina. Contrabando, falsificación de productos, tráfico de vehículos robados, de drogas, armas, migrantes. A partir de los años '90 la implantación de sectores ligados al integrismo islámico otorgó a la zona una nueva importancia.

⁶¹ La hipótesis americana sostenía que en el marco de una victoria de los sectores moderados en Irán y la posibilidad de un acuerdo de paz entre Israel y Siria, sectores del Hezbollah podrían emigrar hacia esta región estableciendo contactos con el narcotráfico. Clarín, 15/3/2000. Tras el retiro israelí del Líbano y la consolidación de la hegemonía de Hezbollah, la migración de sectores ligados a Amal constituyen una hipótesis más probable. Sin embargo los últimos años se caracterizaron por el desarrollo de los sectores sunnitas en la región, en particular por la expansión de la influencia wahabita.

⁶² El proyecto tomó carácter público en el momento mismo que una ola de rumores evocaban una posible intervención militar multilateral en Colombia.

⁶³ Clarín, 21/8/1999.

⁶⁴ Clarín, 29/8/1999.

⁶⁵ Clarín, 31/8/1999.

⁶⁶ Clarín, 29/8/1999.

Con el objetivo de disminuir las consecuencias que podría tener el proyecto en la relación con Brasil,⁶⁷ el Ministerio argentino de Defensa habría modificado el contenido del mismo transformando la idea de la concesión de la zona en un arrendamiento o un entrenamiento de tropas e incluyendo otros países, haciendo referencia a Bélgica.

La presencia de los Estados Unidos sobre territorio argentino tendría dos aspectos diferentes pero complementarios en la macro-estrategia americana :

* La posibilidad de tener instalaciones permanentes dirigidas por servicios de seguridad americanos en un aeropuerto del norte del país que permitiera la realización de vuelos de información destinados a la identificación de cultivos y de instalaciones destinadas a la fabricación de la droga y a la detección de vuelos clandestinos de transporte.

La presencia de agentes americanos y argentinos trabajando conjuntamente se incrementó los últimos años.⁶⁸ Desde 1998, la gendarmería nacional y la policía de la provincia de Salta, participan con la DEA en una operación conocida periodísticamente como «Operativo Area Frontera Norte ». A nivel operacional, se trataría de tareas de información ligadas al tráfico de drogas a partir de la frontera norte de la Argentina hacia Buenos Aires y el exterior. La autonomía de este grupo habría generado problemas con las autoridades locales.⁶⁹

* El interés de los Estados Unidos, después de la retirada de Panamá, de beneficiarse de nuevos campos de entrenamiento situados en regiones donde las condiciones geográficas son similares a las de los hipotéticos territorios de intervención.

El gobierno habría ofrecido entrenar regularmente grupos comandos americanos (Boinas verdes) en los campos militares situados en la selva en la frontera con el Brasil, más precisamente en la «Escuela de Monte» de Misiones.⁷⁰ Este nuevo gesto de alineamiento con los Estados Unidos se legitima en la tentativa de dar una regularidad a los ejercicios y maniobras militares conjuntas entre argentinos y americanos iniciadas en 1992.^{71 72}

El proyecto de instalación de «delegaciones militares» en Argentina aparece indisoluble de la estrategia americana hacia el sub-continente. Legitimado por la lucha contra el narcotráfico, este proyecto tendría esencialmente por objetivo el control militar del hemisferio que los Estados Unidos rediseñan como consecuencia de su retirada de Panamá, antigua sede del Comando Sur. En el marco de la demanda del gobierno de C. Menem relativa a la admisión de la Argentina como miembro de la OTAN, la cuestión de las «instalaciones» ponen en evidencia el deseo de la Argentina de ser parte de la alianza militar occidental y su disposición a asumir compromisos concretos independientes de la coyuntura y del cambio de gobierno. Reactualización de la Alianza extra-OTAN que la Argentina ha forjado desde 1997, las instalaciones constituirían las marcas sobre el territorio de la pertenencia de la Argentina al Occidente militar a largo plazo.⁷³ Ellas serían la inscripción

⁶⁷ *Clarín*, 5/9/1999.

⁶⁸ Es necesario considerar los fuertes vínculos establecidos durante la gestión menemista entre los servicios de información de la Argentina y de los Estados Unidos.

⁶⁹ *Clarín*, 29/8/1999.

⁷⁰ *Clarín*, 5/9/1999.

⁷¹ Los ejercicios conjuntos más importantes fueron las maniobras del Ejército Argentino con la USAF en 1997 y de la infantería de Marina Argentina con los Marines en la región del delta del Paraná en 1998.

⁷² El Ministerio de Defensa programó para junio del 2000 ejercicios con el Comando Sur en la provincia de Córdoba. *Clarín*, 5/9/1999.

⁷³ La oposición en su totalidad criticó la actitud del gobierno de C. Menem. El entonces vice-presidente C. Alvarez sostuvo que no era oportuno tomar decisiones antes de abandonar el poder. Para él, la política exterior no debería ser el resultado de los caprichos personales. *Clarín*, 5/9/1999.

espacial del deseo de la Argentina «menemista» de ser reconocida como «país del primer mundo», aliada de los países de la OCDE y miembro de la OTAN. Esta representación estratégica, manifestación evidente de una reivindicación de la identidad determinada no podía más que enfrentarse a la de un país que tiene una definición de sí y de su inserción en el sistema internacional, radicalmente diferente: el Brasil.

La posibilidad de establecer una base americana sobre el territorio nacional no fue muy interesante para la Alianza, ni para el justicialismo post-menemista. El presidente F. De la Rúa negó la posibilidad de aceptación de toda presencia militar o «paramilitar»⁷⁴ externa sobre el territorio nacional. Pronunciándose contra la creación de un nuevo organismo, una especie de DEA argentina, propuso impulsar la Comisión de Estrategia Conjunta.⁷⁵ Sin embargo, la continuidad en la cooperación y la asistencia técnica bilateral fueron aseguradas. Al mismo tiempo declaró que aumentaría el presupuesto destinado a la lucha contra el tráfico de droga, incorporando tecnología.⁷⁶ La Argentina anunció que reforzaría el control aéreo con la ayuda de equipos y de logística americana. El entonces ministro del Interior, F. Storani, habría comunicado al gobierno americano que la política de cooperación con los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico desarrollada por el menemismo será continuada y mejorada.⁷⁷

La presión de los americanos sobre el gobierno aliancista se centró sobre el voto de una ley sancionando el lavado de dinero y la modificación de la ley sobre la seguridad interior que limita la participación de los militares en acciones directas contra los narcotraficantes.⁷⁸ El entonces ministro de Defensa R. López Murphy, cuestionó la sugerencia del jefe del Comando Sur, según la cual las fuerzas armadas argentinas deben prepararse para luchar contra los «narcos»,⁷⁹ rechazando la demanda americana de modificación de la ley para transferir a las fuerzas armadas la lucha contra el tráfico de droga.

Los ejercicios militares conjuntos son el mejor ejemplo de la continuidad a nivel de las representaciones. En septiembre 2000 bajo la mirada del embajador de los Estados Unidos en Argentina (J. Walsh) y del jefe del comando Sur (P. Pace) se realizaron los ejercicios militares multinacionales «Cabañas 2000» en la provincia de Córdoba. Con participación de la Argentina, de Chile, del Paraguay, del Uruguay, de Bolivia, del Ecuador y del Perú las maniobras van a expresar la nueva configuración estratégica. Este operativo, primero de este tipo en la región, fue financiado por los Estados Unidos (2,5 millones de US).⁸⁰ Pivoteando sobre la seguridad cooperativa la maniobra busca la unificación doctrinaria y esquemas de operación basados sobre misiones de sostén de la paz. El objetivo es integrar y reforzar la cooperación de los ejércitos de la región. Brasil en un gesto de diferenciación dirigido a los promotores de las maniobras rechazó participar en el operativo.

En Agosto 2001 un contingente de 240 soldados norteamericanos, junto con efectivos de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, iniciaron en territorio salteño,

⁷⁴ Según la prensa, durante el encuentro sostenido por F. de la Rúa con B. McCafrey, la utilización de la palabra «paramilitar», habría provocado una reacción de malestar en la delegación americana.

⁷⁵ La Comisión está constituida por representantes de la Policía Federal, de la Prefectura Naval, de la Gendarmería Nacional, de la Policía Aeronáutica, de la Administración de Aduanas, del Servicio Penitenciario y de las Policías Provinciales.

⁷⁶ La ayuda sería destinada a mejorar los mecanismos de control aéreo, en particular el sistema de radares, cuyo objetivo es la detección de vuelos a baja altura.

⁷⁷ *Clarín*, 15/3/2000.

⁷⁸ La ley 24.059 sobre la seguridad interior regula la función de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. Según la ley argentina, ellas pueden solamente aportar sostén logístico a las fuerzas de seguridad.

⁷⁹ *Clarín*, 29/3/2000.

⁸⁰ *Clarín*, 21/9/2000.

con tropas argentinas, un operativo militar, conocido como Ejercicio « Cabañas 2001 », que según la prensa tiene como hipótesis de conflicto a sectores civiles y Organizaciones No Gubernamentales.⁸¹ La elección de Salta para los ejercicios llama a la reflexión. Por una parte Salta ha sido epicentro del conflicto social, con ciudades como General Mosconi y Tartagal que se mostraron entre las pioneras de la nueva forma de protesta contra la desocupación y el ajuste que encarnan los piqueteros. Por otra parte, se suele indicar que la provincia está atravesada por varias rutas del narcotráfico. La realización de estos ejercicios en el marco de iniciativas -como la de la fusión entre fuerzas militares y de seguridad⁸²- conducen a pensar la diagramación de una estrategia de represión frente a una eventual profundización de la protesta social.⁸³

Ambos ejercicios implicaron la violación a las normas constitucionales que exigen la autorización parlamentaria al ingreso de fuerzas militares extranjeras al territorio nacional. La violación a las normas constitucionales es una característica compartida con el menemismo. A partir de 1995 acuerdos de defensa y seguridad, operativos militares y envío y entrada de tropas fueron realizados sin la participación del Congreso.

En el marco de la crisis argentina de mediados del 2001 los rumores sobre la instalación de bases se reinstalaron. La versión sobre la posible instalación de la base norteamericana fue recogida por el periódico estadounidense « Financial Time », que adjudicó como fuente a un informe reservado que circuló en el Pentágono. La instalación militar formaría parte del proyecto de defensa conocido como escudo antimisiles por el que los Estados Unidos ofrecería el emplazamiento en la Patagonia a cambio de una eventual asistencia financiera para superar la crisis económica que tiene el país.

En diálogo con el programa radial « Falta Envido », Estela Calloni periodista del periódico La Jornada de México, anunció que el gobierno de EEUU exige a la Argentina la instalación estratégica de bases militares de su país en distintas provincias. El cumplimiento de estas exigencias es primordial para que la Argentina perciba créditos externos para salir de la crisis. Finalmente, la periodista evaluó que el país del norte ve a la Argentina como aliado estratégico en la aplicación del Plan Colombia. Por otra parte el gobernador del Chubut, José Luis Lizurume, se refirió a la presunta instalación de una base militar norteamericana en esta provincia. El mandatario provincial reconoció que todavía no tiene mucha información al respecto y que esperaba detalles oficiales de la Cancillería para saber el estado de la negociación. El gobernador reconoció que se venía hablando de la Patagonia, sin especificar el lugar. En el mismo contexto mediante un decreto provincial el gobierno de Tierra del Fuego cedió tierras para la instalación de una base norteamericana que realizará « estudios nucleares con fines pacíficos » y cuya instalación será en la ciudad de Tolhuin en el centro de la isla. El gobernador de Tierra del Fuego, Carlos Manfredotti, firmó el 26 de julio, el decreto Nro.1369/01, que autoriza la instalación de una base del Sistema Internacional de Vigilancia para la Prevención y Prohibición de Ensayos y Explosiones Nucleares.

Brasil: entre el deseo y las posibilidades

La posibilidad de la intervención militar en Colombia hizo resurgir la cuestión de la soberanía. Ella produjo un efecto iatrogénico manifestado por un rechazo casi absoluto al

⁸¹ Clarín, 23/8/2001.

⁸² Clarín, 25/8/2001

⁸³ Sectores diversos estimaron que los ejercicios Cabañas 2000 y 2001 constituyen un ensayo para la participación de una fuerza multinacional en Colombia. La denuncia que estas operaciones se enmarcan en el Plan Colombia fueron oficialmente desechadas por incorrectas por las autoridades de Defensa y por los mandos militares.

retorno del «big stick» de Théodore Roosevelt. El principio de no intervención tiene un rol central en la voluntad brasileña de consolidarse como contrapeso a la hegemonía americana en la región.⁸⁴

Durante los últimos años del siglo XX Brasil rechaza aceptar la idea de una expansión militar americana en el Cono Sur. Los brasileños no están dispuestos a cooperar con una intervención multilateral en Colombia ni a aceptar una implantación territorial permanente de los Estados Unidos. Para Brasil, Colombia no constituye un conflicto regional o una crisis que demanda la intervención de un tercer país. Itamaratí sostiene que la resolución del conflicto no puede ser militar.⁸⁵ Para los brasileños los Estados Unidos no pueden comprometerse militarmente con tropas en la región.

Brasil se opuso a la política presentada por McCaffrey durante su gira oficial en América del Sur,⁸⁶ según la cual el problema colombiano demanda, para su resolución, la implicación de todos los países de la región,⁸⁷ considerando que la guerrilla representa una amenaza para los países vecinos.⁸⁸ Para el Brasil la intervención americana provocaría una frontera caliente. Sin embargo el Brasil ha desarrollado el entrenamiento de unidades militares anti-droga en la selva⁸⁹ reforzando militarmente su frontera con Colombia, que era una de las prioridades de los Estados Unidos.⁹⁰

Brasil percibe negativamente la estrategia americano-argentina para la región. Los brasileños piensan que la designación de la Argentina en 1997 como aliada extra-OTAN de los Estados Unidos, su demanda de admisión como miembro de esa organización y la posibilidad de la instalación de bases, son reveladoras de un acto de seguridad hostil al Brasil. Ellos temen que esta tendencia persista⁹¹ instituyendo continuidades estratégicas.

Brasil percibió la posibilidad de instalaciones militares sobre el territorio argentino como una amenaza, lo que no constituye una novedad. Desde el principio de los años '90, los militares brasileños sostienen que los americanos tendrían el objetivo de construir bases militares en América del Sur, en la medida que Panamá no satisfacía totalmente los intereses de seguridad americanos en la región. En la misma lógica, las maniobras conjuntas de las fuerzas armadas americanas con otras fuerzas de la región (Guyana, Venezuela, Colombia, Perú y Argentina), en su mayoría ejercicios anti-narcotráfico;⁹² preocuparon permanentemente a los militares brasileños.

Según la prensa, Brasil sabría que el Comando Sur quiere instalar una base sobre el territorio argentino. El proyecto de creación de una zona militar de entrenamiento permanente ha incrementado las inquietudes brasileñas, dada la proximidad con la frontera,⁹³ las que

⁸⁴ En virtud de este principio, Brasil detuvo las intenciones de la OEA bajo presiones de los Estados Unidos de aplicar sanciones a Perú en razón de las denuncias de fraudes electorales en las elecciones que permitieron la reelección de Fujimori.

⁸⁵ *Clarín*, 21/8/1999.

⁸⁶ Durante su estadía en Brasil Mc Caffrey firmó un acuerdo de cooperación destinado a regular la acción de los funcionarios de la DEA en Brasil y preparó las visitas del jefe del Comando Sur, C. Wilhem, y del secretario americano de Defensa W. Cohen. Según la prensa, las visitas tendrían como objetivo ofrecer equipamiento militar al Brasil útil para cercar la guerrilla colombiana. *La Capital* 19/8/1999.

⁸⁷ *La Capital*, 19/8/1999.

⁸⁸ *Clarín*, 26/7/1999.

⁸⁹ *Clarín*, 12/8/2000.

⁹⁰ *Clarín*, 21/8/2000.

⁹¹ *Clarín*, 21/8/1999.

⁹² MANERO E., «Ecología e identidades militares en época de post-guerra fría» en *Ambiental*, N° 1, agosto 1994, Universidad Nacional de Rosario.

⁹³ *Clarín*, 21/8/1999.

fueron transmitidas a las autoridades argentinas. La reacción brasileña se produjo en el momento donde reinaba una fuerte tensión al interior del Mercosur resultado de disputas comerciales, de la posición frente al conflicto colombiano y de la demanda argentina de integrar la OTAN.⁹⁴

La reacción de Brasil se explica de tres formas :

- El sentimiento de que la nueva alianza argentino-brasileña transforma la relación particular históricamente mantenida por Brasil con los Estados Unidos.⁹⁵ Tradicionalmente, los Estados Unidos consideraron a Brasil como el país-clave o modelo de la región, particularmente durante la guerra fría en razón de su rol en la defensa del hemisferio. Una ilustración de esta actitud fue la del «aliado preferencial» sostenida por H. Kissinger. Del lado brasileño, justificaciones geopolíticas diversas garantizaban la hegemonía regional a partir de la relación privilegiada establecida con los Estados Unidos: Golbery do Couto en su libro titulado «*Geopolítica do Brasil* » liga estrechamente el interés nacional de Brasil a los Estados Unidos y Lysias Rodríguez hace igualmente referencia a la construcción de una alianza regional conducida por Brasil que sostendría las posiciones americanas. A partir de los años 70 esta relación se modifica hacia un cierto antagonismo.⁹⁶

-La reactualización de la percepción del cerco.

La instalación americana provocaría una revitalización de la sensación de ahogo geopolítico percibida tradicionalmente por el Brasil. La desconfianza brasileña hacia el «*encerclement*» encuentra sus raíces en la época colonial. En el imaginario brasileño, la percepción de la viabilidad de la constitución de una alianza o de una coalición de carácter anti-brasileño conducida por la Argentina ha perdurado de forma continua, del Barón de Rio Branco hasta M. Travassos. Según la percepción brasileña, la Argentina buscó permanentemente aislar al Brasil intentando constituir un bloque hispanofono bajo su dirección.

-La afección de una de las prioridades del interés nacional brasileño.

La estrategia americana afectaría tangencialmente la cuestión más sensible del interés nacional del Brasil, el Amazonas.⁹⁷ A principio de los años '90, los militares brasileños intentaron restablecer su protagonismo político a partir del principio clásico de soberanía nacional y de una temática preponderante en la agenda internacional de la post guerra fría: la ecología.⁹⁸

⁹⁴ En Argentina, los últimos meses de 1999 se caracterizaron por la reaparición de un agresivo discurso anti-brasileño. Emanado en un primer momento de sectores empresarios, posteriormente fue retomado por algunos políticos entre los cuales el caso mas importante es el del entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires y actual canciller argentino, C. Ruckauf.

⁹⁵ Curiosamente, a lo largo de todo el siglo XX, los argentinos han tenido el sentimiento que Brasil utilizaba su relación particular con los Estados Unidos para superar a la Argentina y consolidar su hegemonía en América del Sur .

⁹⁶ La caída de las inversiones americanas en Brasil, las presiones relacionadas con los derechos humanos ejercidas por la administración Carter, el rechazo de los Estados Unidos a transferir alta tecnología, las restricciones concernientes a la entrada de productos brasileños en el mercado americano, las presiones sobre sectores tales como la informática, el armamento, la industria farmacéutica, la energía nuclear y la ingerencia en cuestiones ecológicas están en la base de la modificación de la relación.

⁹⁷ Brasil comparte con Colombia una importante extensión de frontera completamente situada en la región amazónica.

⁹⁸ MANERO E., «La reconversión de las identidades militares en América latina en los '90 o el atemporal tema del traidor y del héroe», en *Globalización, fragmentación social y violencia*, A. Fernández y S. Gaveglia comp., Homo Sapiens, Rosario, 1997.

Los militares brasileños, preocupados por la posibilidad de la internacionalización del Amazonas, desarrollaron la hipótesis de que las potencias extranjeras, en particular los Estados Unidos, tendrían interés en las riquezas de la región.⁹⁹ Ellos van a redefinir su estrategia y sus hipótesis de conflicto para el siglo XXI instituyendo lo que podría denominarse « Doctrina de la Seguridad Natural».

Herederos de la tradición geopolítica propia al Brasil y de lo que denominan «la integración del espacio amazónico al núcleo de poder nacional del Brasil», los militares van a determinar las consecuencias internacionales de la región, los factores antagónicos al interés nacional, las amenazas y los enemigos a combatir. Contrariamente al contexto actual, en ese análisis el narcotráfico era ligado a la guerrilla.

Es necesario subrayar el anclaje en Brasil de la tesis según la cual la presión por conservar el eco-sistema resulta de las intenciones del norte de reservarlo para futuras explotaciones en beneficio de los países industrializados, rechazando el beneficio inmediato para el desarrollo de sus propietarios. Para los militares como también para sectores de la izquierda brasileña, « *la troca* » de la deuda externa por proyectos de protección, la defensa del medio ambiente y los tribunales ecológicos internacionales explicitan la intención de los países desarrollados de evitar que el Brasil domine con su soberanía la región: *Amazônia é nossa*. Sin embargo, el intento de internacionalizar la región como elemento central de la teoría del complot para robar a los brasileños el control de la Amazonia proporciona a la soberanía un fuerte sentido polisémico. La universalización de la Amazonia ha sido parte de una campaña para desprestigiar las actividades de aquellos que trabajan en la protección ecológica y social generando un ambiente apropiado para la expulsión de “elementos subversivos”. Ella fue utilizada en el marco de las demandas de justicia por el asesinato del dirigente ecologista Chico Mendez.¹⁰⁰

Con la crisis Argentina como telón de fondo, Brasil genera dos actitudes que conducen a repensar la relación de ese país con los Estados Unidos. La participación a los ejercicios militares conjuntos Cabañas 2001 y la ratificación del acuerdo tecnológico que posibilitaría a los Estados Unidos lanzar cohetes desde la base brasileña de Alcantara (Maranhao)¹⁰¹

La expansión de la noción heraclítica de la discordia

Los años ‘90 han sido caracterizados por la desaparición de los elementos que obligaban a los Estados de la región a reflexionar en términos de capacidad militar para proteger sus territorios. El Mercosur transformó las relaciones modificando la naturaleza de los conflictos. Las confrontaciones de orden geopolítico como las reivindicaciones territoriales, la utilización de los recursos naturales, la obsesión por la búsqueda de la hegemonía regional, la definición de zonas de influencia o la carrera armamentística, dejó la plaza a conflictos económicos como las tarifas aduaneras, los desequilibrios en la balanza comercial o la disputa por atraer las inversiones extranjeras.

La comunicación y la cooperación entre los vecinos debilitaron las hipótesis de conflicto tradicionales. El desarrollo de un sentimiento de confianza en el plano regional destinado a eliminar la amenaza estatal, consecuencia de la lógica del vecindad, fue acompañada por una tendencia sostenida a la eliminación de los conflictos territoriales característicos del modelo anterior. El reforzamiento de la paz y de la seguridad en la región se instituía como la opción estratégica mayor. Sin embargo, desde 1997, los principales

⁹⁹ MANERO E., «Ecología e identidades militares en época de post-guerra fría» op. cit.

¹⁰⁰ COSTA L. « *Amazônia é nossa* », *Crisis* N° 70, mayo 1989, p 51.

¹⁰¹ *Clarín*, 25/8/2001.

actores del cono sur han visto reaparecer las antiguas sospechas. Intimamente ligado a decisiones de los Estados Unidos, la situación no puede ser disociada del mantenimiento por estos últimos de su «*droit de regard*» sobre los asuntos latinoamericanos. Sosteniendo tácitamente la candidatura de Brasil al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas,¹⁰² designando a la Argentina como aliada extra-OTAN,¹⁰³ levantando el *boycot* a la venta de armas en la región¹⁰⁴ o fomentando la intervención militar en Colombia, los Estados Unidos, concientes o inconscientes, quiebran las solidaridades que se habían producido entre los países del Cono Sur. Este tipo de situación deja temer una intensificación de las rivalidades, las cuales no han desaparecido y son activadas por la relación triangular Brasil-Argentina-Estados Unidos. Estas actitudes ligadas a la estrategia americana hacia la región han tenido como consecuencia el debilitamiento parcial de la concertación regional, propia de los años '90, demostrando que la vulnerabilidad política del Mercosur es inversamente proporcional a su éxito comercial. Estas sospechas cíclicas constituyen «fijaciones estratégicas».¹⁰⁵

Los últimos años del siglo XX demostraron que si bien existe el sentimiento general en América Latina de que los conflictos locales, la inestabilidad política, las perturbaciones engendradas por el narcotráfico, el terrorismo y la guerrilla afectan seriamente la seguridad del conjunto de los Estados, los países de la región carecen de una estrategia común. Los países latinoamericanos continúan actuando individualmente en detrimento de la elaboración de una posición común sobre la seguridad regional. Ellos perciben el debate estratégico según una concepción arcaica del interés nacional estrechamente ligada a la búsqueda de la ventaja inmediata y a la posición de la potencia hegemónica. El fin de siglo parece señalar el reposicionamiento del «*affairismo estratégico*», la reinstalación de la tendencia a no ocuparse más que de las cuestiones particularmente lucrativas en el marco de un juego de suma cero.

Con el fin de siglo reaparecieron antiguas representaciones estratégicas¹⁰⁶, demostrando que si el paradigma anterior perdió su validez, por inercia, el puede sobrevivir todavía largo tiempo.¹⁰⁷ Una vez más los actores regionales establecen sus relaciones en función de la estrategia americana.

¹⁰² La candidatura de Brasil como miembro permanente provocó la reacción de la Argentina que demanda la integración de dos miembros de la región o de un miembro permanente rotativo.

¹⁰³ La alianza militar argentino-americana irritó a todo el continente en particular a Chile y Brasil.

¹⁰⁴ El fin del *boycot* posibilita la adquisición por parte de Brasil y Chile de aviones de combate F16 y F18.

¹⁰⁵ Estas designan el modo de inscripción de ciertos contenidos representativos que persisten de forma inalterada en la evaluación de las relaciones internacionales. El uso de la noción de fijación hace referencia a la idea de persistencia de esquemas de comportamiento y de interpretación anacrónicos. El anacronismo tendría un doble aspecto: se trataría por una parte de la institución de representaciones fuera de una temporalidad precisa que consiste en no situar el acontecimiento en su fecha o en su época; por otra parte, hace referencia a una cierta invariabilidad en la percepción del objeto ligada al hecho de que la variable tiempo no tendría consecuencias sobre las representaciones. En estas condiciones, la percepción no cambiaría, el objeto estratégico deviene inmutable y atemporal poniendo en evidencia la rigidez de las representaciones.

¹⁰⁶ Las representaciones geopolíticas y estratégicas de las Naciones latino-americanas son esencialmente terrestres. Ellas proceden de una lógica de vecindad atenuada por la incidencia de la amenaza ideológica. Sin embargo, la importancia de la presencia de los Estados Unidos en el hemisferio implicará una modificación importante en relación al paradigma europeo de la interacción estratégica con el vecino. En el marco del paradigma realista, la idea de la balanza de poder estructuraba la construcción de la política exterior de la Argentina y del Brasil. La política fue concebida como un juego de suma cero desarrollado a partir de lo que las diversas administraciones interpretaban como la búsqueda del interés nacional. Sin embargo, bien que sus relaciones hayan podido ser hostiles, ambos países nunca han estado realmente bajo la amenaza de muerte.

¹⁰⁷ Las antiguas representaciones persisten también en los americanos. L'Alena o la iniciativa para las Américas tiene un sentido geopolítico y estratégico que conserva fuerte continuidades con la tradición americana que busca impedir a toda potencia extra-continental posicionarse en el continente. Neo-monroísmo, la acción de los Estados Unidos aparece como la voluntad de formar un espacio de influencia cerrado que limite al máximo toda interacción con empresas y países exógenos a la región. Desarrollando la resistencia a la penetración económica en la región, los americanos procuran la exclusión de todo *peer competitor*.

La estrategia americana cuestiona el paradigma hegemónico de las relaciones internacionales latinoamericanas de los '90, el hecho de que los nuevos desafíos a la seguridad en la región no se analizan más en una lógica de «confrontación». Ella obliga también a una reflexión crítica de la idea de la irrelevancia del control territorial como consecuencia de la « *Revolution in Military affairs* ».

En la estrategia para la región, América Latina toma toda su dimensión de “patio trasero” de igual forma que los Estados Unidos su rol de gendarme de la criminalidad de la región. La representación de la amenaza dictamina el tipo de respuesta. Como en los *ghetos* americanos el orden social es asegurado por una combinación de medios tecnológicos y formas arcaicas. La instalación territorial y el control aéreo parecen hecho a la imagen del helicóptero y de la demanda de papeles de identidad con los cuales los Estados Unidos dirimen su conflictividad interna.